



SUFFRAGIUM

REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ

JAN/ABR 2006

v.2 n.2



Fortaleza-Ce
2006

**COMENTÁRIOS À LEI Nº 11.300,
DE 10 DE MAIO DE 2006**

*Adriano Soares da Costa - Professor de Direito
Eleitoral, Advogado.*

LEI Nº 11.300, DE 10 DE MAIO DE 2006

Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

COMENTÁRIOS

A Lei nº 11.300/2006 foi editada no ano das eleições, razão pela qual não poderia ter eficácia para o pleito de 2006, por expressa determinação constitucional. De fato, o art. 16 da Constituição Federal, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 04/1993, prescreve que: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data da sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano de sua vigência”.

Processo eleitoral é o conjunto de atos e atividades iniciados a partir dos prazos de desincompatibilização fixados pela Constituição ou Lei Complementar própria até a diplomação dos eleitos. Noutras palavras, todas as normas que disciplinam as eleições são normas sobre processo eleitoral. Aqui, processo não está no sentido de procedimento formal ou de remédio jurídico: abrange tanto as normas de conduta como as normas de competência ou organização.

Nas normas introduzidas pela Lei nº 11.300/2006, há normas tipicamente de conduta, como aquelas que proíbem a distribuição de brindes ou a realização de *showmícios*, bem como aquelas que disciplinam os gastos de campanha vedados. Outrossim, há normas que instituem novas ações contra condutas eleitoralmente ilícitas, como o art.30-A, que visam a aplicar duras sanções, como a cassação do registro ou diploma.

Ora, essas normas disciplinam o processo eleitoral, não podendo ter a sua aplicação realizada no pleito de 2006, por evidente imposição constitucional. Lamentavelmente, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, às vezes por maioria e outras à unanimidade, quais desses dispositivos editados seriam aplicáveis já nas eleições de outubro próximo, obviando a vedação constitucional, o que fará muitas ações desbordarem no Supremo Tribunal Federal, justamente sob a alegação de *vacatio legis*. A lei ingressa em vigor na data de sua publicação, mas não incide por determinação constitucional: seus efeitos ficam postergados por norma de sobredireito.

“Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais,

fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.”

COMENTÁRIOS

A norma prevê a necessidade de edição, a cada eleição, de publicação de lei fixando o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa. Antes, competia aos partidos políticos a fixação do limite máximo de gastos, sem limitações de ordem legal. Se até o dia 10 de junho não for publicada a lei, os partidos poderão continuar com a prática de indicar o seu limite de gastos, sem marcos previamente predispostos. O TSE decidiu que essa norma não se aplica às eleições de 2006.

“Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei.

..... “(NR)

COMENTÁRIOS

Fixados os limites de gastos de campanha por lei, os partidos políticos comunicarão aos tribunais eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo, e não apenas um valor global de gastos para toda a campanha. Para cada cargo em disputa haverá um valor específico. Note-se: para cada cargo, não para cada candidato. O partido poderá indicar o limite de gasto para o cargo de deputado estadual, por exemplo. Cada candidato a esse cargo terá que respeitar esse limite, não podendo excedê-lo. Não se aplicará às eleições de 2006 por decisão do TSE.

“Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta Lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.” (NR)

COMENTÁRIOS

O candidato já era responsável pelas informações financeiras e contábeis de sua campanha, sendo obrigado a assinar as prestações de contas. Aliás, era o único responsável! A norma deixa explícita regra que já existia, parecendo inovar o ordenamento jurídico depois do escândalo da CPMI dos Correios e do conhecimento público, geral e irrestrito da existência de caixa dois ou recursos não contabilizados em campanha. Qual a razão de ser da norma atual? Alcançar o gestor dos recursos de campanha com sanções eleitorais? Ora, a redação original seria suficiente para inibir o caixa dois se existissem sanções severas para o candidato. Não existiam e, em certa medida, continuam a inexistir.

A consequência prática da responsabilidade solidária do candidato pela veracidade da sua prestação de contas foi introduzida, em verdade, pelo art.30-A, adiante comentado, que criou uma ação com a finalidade de apurar condutas ilícitas, relativas à arrecadação e gastos de recursos. Aqui é que poderá haver a aplicação de sanções severas no âmbito

eleitoral, com a perda do mandato em execução imediata – símile ao que ocorre hoje com o art.41-A (captação de sufrágio) -, porque o gasto em desconformidade com a legislação eleitoral trará para o candidato conseqüências jurídicas antes inexistentes. Logo, a inovação não está na nova redação do art.21, mas naquela outra norma prevista no art.30-A.

“Art. 22.....

.....
 § 3º *O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.*

§ 4º *Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.” (NR)*

COMENTÁRIOS

Além da obrigatoriedade de abertura de conta bancária pelos candidatos, nela devem transitar todos os recursos da campanha, apenas sendo admitidos gastos eleitorais realizados com dinheiro dela proveniente. Destarte, qualquer recurso aplicado na campanha, cuja origem não seja da conta bancária específica para essa finalidade, é considerado caixa dois, sendo pois ilícito.

Essa ilicitude poderá, contudo, não implicar abuso de poder econômico: pode decorrer de erro formal, de gastos de pequeno valor em sua globalidade em relação ao que foi despendido adequadamente na campanha, de modo que poderá não desafiar a aplicação da sanção de cassação do registro de candidatura ou do diploma.

O § 3º, ora glosado, introduz uma novidade em termos de engenharia legislativa na seara eleitoral: prescreve a sanção de cassação de registro de candidatura ou do diploma para o ilícito de abuso de poder econômico decorrente do uso de caixa dois. Como vimos advertindo há algum tempo, estamos vivendo o fenômeno do *ocaso da inelegibilidade*, considerada uma sanção sem efetividade em razão dos efeitos do art. 15 da LC 64/90, além de esbarrar nos importantes limites formais prescritos no § 9º do art. 14 da CF/88, que exige a sua introdução apenas por meio de leis complementares.

Pois bem. A Lei nº 11.300/2006 prescreve ao abuso de poder econômico por uso de caixa dois a sanção de inelegibilidade cominada simples (para “essa” eleição), com a cassação do registro ou do diploma. Como a jurisprudência do TSE faz a distinção *ad hoc* entre cassação do registro e inelegibilidade, salvando autoritativamente a constitucionalidade formal das leis ordinárias que criam hipóteses de inelegibilidade cominada simples, teremos que convir que aqui se aplicará também os mesmos efeitos outorgados ao art. 73 da Lei nº 9.504/97: executividade imediata às decisões, com o afastamento do art. 15 da LC 64/90, nada obstante devendo ser feita a análise da potencialidade do fato ilícito para desequilibrar o pleito, uma vez que estamos diante de abuso de poder econômico.

A *desaprovação da prestação de contas* não traz automaticamente para o candidato conseqüências jurídicas negativas. Se a desaprovação for apenas por vício formal, sem maior gravidade para o equilíbrio do pleito, não sendo demonstrada, por exemplo, a existência de uma contabilidade paralela e rica em recursos, não haverá nenhuma sanção a ser aplicada, porque não haverá abuso de poder econômico. Sem potencialidade, insista-se, não haverá abuso, existindo ato ilícito sem cominação de sanção.

Segundo o § 4º, rejeitada a prestação de contas deve cópia dos autos ser encaminhada ao Ministério Público para os fins previstos no art.22 da LC 64/90. Há duas possibilidades hermenêuticas: (a) os autos são encaminhados *para os fins* do art.22 da LC, ou seja, para a propositura de ação de investigação judicial eleitoral, cuja finalidade seria a aplicação da sanção de inelegibilidade e, após o trânsito em julgado da decisão, a cassação do registro ou do diploma; ou (b) as cópias são encaminhadas para que seja proposta representação pelo rito da AIJE, com a finalidade de aplicar a sanção de cassação do registro ou diploma, previsto no § 3º deste artigo glosado, sem a incidência do inciso XIV e seguintes do art.22 da LC 64/90, do mesmo modo que ocorre com as hipóteses de captação de sufrágio. Penso que a jurisprudência do TSE se inclinará para essa última solução, na linha do que vem decidindo ultimamente.

O Ministério Público não é o único legitimado para ingressar com essa representação; também são os candidatos concorrentes, os partidos políticos não coligados e as coligações.

Todas as prestações de contas dos candidatos eleitos deverão ser analisadas e julgadas até oito dias antes da diplomação (§ 1º do art.30). A rejeição das contas, todavia, não impede que o candidato seja diplomado. É julgamento apenas sobre as contas apresentadas, sua correção material e formal. A Justiça Eleitoral homologa ou não a prestação. Se há rejeição, caberá aos legitimados ingressarem com a ação prevista neste § 4º do art.22 da Lei nº 9.504/97, em caso de abuso de poder econômico.

E qual seria o prazo para o ajuizamento da representação? Como salientamos ao comentar o art.96 da Lei nº 9.504/97 (*Instituições de direito eleitoral. 6ª*, Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp.928 ss.), não pode ser criado judicialmente prazo decadencial, como fez o TSE na questão de ordem no RO 784/PA, que do nada estipulou cinco dias para o ajuizamento da representação do art.96 e, em julgamento posterior, pendente de publicação, passou a fixar como sendo o dia da eleição o *dies ad quem*. À falta de um prazo fixado, penso deva ser aplicado analogicamente o mesmo previsto pelo art.14, § 10 da CF/88 para a ação de impugnação de mandato eletivo: 15 (quinze) dias após a diplomação. Afinal, as contas serão julgadas antes da diplomação, havendo prazo hábil e pertinente para que os legitimados possam ajuizar a representação.

“Art. 23.....

.....
§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:

I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II - depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso

I do § 1º deste artigo.

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.” (NR)

COMENTÁRIOS

Vedaram-se doações em dinheiro para os candidatos, em qualquer valor, sem a identificação da origem. Todo o dinheiro utilizado na campanha deve sair da conta aberta pelo candidato para essa finalidade, onde apenas podem ingressar recursos através de cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos (TED e DOC, por

exemplo). Quando houver depósito em dinheiro, deverá ser identificado, observados os limites legais de doação.

Topologicamente mal posta, a norma veiculada pelo § 5º trata não de receitas para a campanha, mas de despesas eleitorais vedadas. Deveria estar redigida em conjunto com o § 6º do art.39. Por meio dela, vedou-se ao candidato (ou alguém por ele, com o seu consentimento ou conhecimento presumido, conforme assentado na jurisprudência do TSE sobre a captação de sufrágio) fazer doações em dinheiro, bem como troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.

A redação dessa norma peca não apenas pela sua geografia, mas também pelo seu conteúdo. Doar dinheiro ou vantagem pessoal ao eleitor, com a finalidade de obter-lhe o voto, é captação de sufrágio, punível com a cassação do registro ou diploma (art.41-A). Aqui, diferentemente do 41-A, proíbe-se a doação de dinheiro ou “ajuda de qualquer espécie” a pessoa física ou jurídica. Diversamente da captação de sufrágio, a vedação independe do pedido de voto ao eleitor, alcançando também o benefício a pessoas jurídicas (como associações de moradores, por exemplo). A norma, destarte, proíbe que o candidato faça a doação de dinheiro ou brindes, ainda que diretamente não peça voto em seu favor.

Qual será a sanção para o descumprimento deste preceito?

A doação feita pelo candidato de recursos da campanha em desacordo com essa norma do § 5º do art.23, tenham ou não transitado na conta bancária oficial, implicará em infração de preceito da Lei nº 9.504/97 sobre gastos de campanha. Desafiará, destarte, a incidência do art.30-A, com a aplicação da sanção gravíssima do seu § 2º: cassação do registro ou do diploma. E nesta hipótese não há falar em demonstração da potencialidade do ato ilícito: aqui se aplica às mancheias a jurisprudência do TSE para o art.41-A.

Como se pode observar, a Lei nº 11.300/2006 terminou por ampliar a gravidade das sanções aplicadas aos ilícitos eleitorais, definitivamente substituindo a construção da LC 64/90, voltada para o ataque do abuso de poder econômico ou político através da aplicação da sanção de inelegibilidade. Agora, não mais importam os grandes movimentos do poder econômico para desequilibrar a disputa do pleito: a nova ordem jurídica, iniciada com a introdução do art.41-A, vai buscar os fatos pequenos, independentemente de sua pontencialidade, para lhes aplicar a sanção de cassação imediata do registro ou do diploma (inelegibilidade cominada simples), sem as garantias do art.15 da LC 64/90.

Logo, a leitura apressada que muitos fizeram, afirmando que essas condutas ilícitas ficariam sem a previsão de sanção, não se deu conta da extensão e importância do art.30-A, que é a segunda onda revolucionária no Direito Eleitoral, aprofundando a revolução iniciada com o art.41-A. Há sanção, como já asseverado, e gravíssima!

“Art. 24.....

.....

VIII - entidades beneficentes e religiosas;

IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI - organizações da sociedade civil de interesse público.” (NR)

COMENTÁRIOS

Os incisos introduzidos no art.24 da Lei nº 9.504/97 têm a finalidade de evidenciar a impossibilidade daquelas instituições arroladas contribuírem direta ou indiretamente com partidos políticos ou candidatos em gastos de campanha. Hoje, é inegável o envolvimento

de denominações religiosas no processo eleitoral, buscando eleger seus ministros ou adeptos, normalmente com a utilização dos espaços públicos de sua propriedade ou com seus recursos próprios obtidos por meio de doações de fiéis. O mesmo deve ser dito de ONGs e OSCIPs que recebem recursos públicos e, por vezes – não sempre, é claro – terminam sendo utilizadas como dreno do erário para as campanhas eleitorais.

A doação de recursos feita por essas entidades constitui ato ilícito eleitoral, ensejando a sanção de cassação do registro ou diploma através do manejo da representação prevista no art.30-A. É certo, porém, que essa norma terá pouca efetividade na prática, uma vez que o País está habituado a ver substantivas somas de dinheiro viajando em jatinhos ou aviões particulares, bem guardadas em malas que não são revistadas, as quais nunca ingressam na contabilidade oficial de algumas dessas instituições e por certo não serão também contabilizadas em campanhas que sejam por elas financiadas.

A realidade é que não há meios de prevenção contra o caixa dois: apenas há meios de punir severamente quem dele faça uso. Ocorre que a Lei nº 11.300/2006 não trouxe grandes inovações quanto ao ponto, salvo o art.30-A, que possui algumas limitações, mostradas quando de sua glosa, adiante. Assim, a proibição trazida pelos incisos elencados é bem vinda, mas de pouca utilidade na *real politik*.

“Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei:

.....
IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

.....
IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;

.....
XI - (Revogado);

.....
XIII - (Revogado);

.....
*XVII - produção de **jingles**, vinhetas e **slogans** para propaganda eleitoral.” (NR)*

COMENTÁRIOS

Foram revogados os incisos XI e XIII do art.26 da Lei 9.504/97 porque a Lei 11.300/2006 passou a proibir a participação de artistas, remunerada ou não, com a finalidade de animar eventos eleitorais (nova redação do § 7º do art.39), bem como a distribuição gratuita de brindes de campanha (chaveiros, bonés, camisetas etc.), consoante a nova redação do § 7º do mesmo art.39.

Do *caput* do art.26 foi retirada a expressão “dentre outros”, como se a lista apresentada deixasse de ser exemplificativa e passasse a ser taxativa. Noutras falas: apenas esses gastos seriam lícitos durante a campanha eleitoral. Não nos parece seja possível essa interpretação, todavia. É que em termos de gastos de campanha e propaganda eleitoral o princípio é da ampla liberdade, salvo as restrições previstas em lei. Quando a redação anterior fazia menção a outros gastos possíveis, ainda que não discriminados pelo art.26, estava determinando que fossem eles registrados e considerados como gastos de campanha, sujeitos aos limites fixados pelos partidos ou candidatos. Penso que, independentemente da nova redação, o sentido do texto permanece o mesmo, com a obrigatoriedade de serem

registrados todos os gastos lícitos de campanha, inclusive aqueles não previstos no elenco do art.26.

As despesas com deslocamento dos candidatos devem ser contabilizadas, inclusive aqueles realizados pelo presidente da República, uma vez que serão pagos pelo seu partido político, ressarcindo os cofres públicos, na forma do art.76 da Lei nº 9.504/97. Se haverá ressarcimento, é porque os gastos com o deslocamento do candidato à reeleição à presidência apenas são *inicialmente* suportados pelo orçamento da União, nada obstante devam ser *posteriormente* pagos pelo seu partido político. Na prestação de contas do partido político devem aparecer os valores gastos, fornecidos pelos órgãos internos de controle do Governo Federal, bem como a provisão de recursos partidários para o seu ressarcimento, em observância à norma do § 2º do art.76 da Lei nº 9.504/97.

Jingles, vinhetas, slogans deverão ter equivalente monetário e ser considerado como gasto de campanha. Obviamente que esses subprodutos da propaganda eleitoral poderão estar embutidos na despesa com profissionais dessa área, os chamados marqueteiros.

“Art. 28.....

.....
 § 4º *Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei.” (NR)*

COMENTÁRIOS

A nova redação do § 4º do art.28 é uma das melhores inovações da legislação eleitoral, permitindo a fiscalização dos gastos de campanha dos partidos políticos por toda a sociedade civil. Em dois momentos, durante o primeiro turno (6 de agosto e 6 de setembro), os partidos serão obrigados a apresentar relatório dos recursos recebidos para financiamento de campanha, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro (como serviços doados, por exemplo), bem como os gastos realizados no período. A contabilidade dos comitês financeiros deverá estar minimamente organizada para o cumprimento deste preceito, porque falhas na publicação poderão ser percebidas, tornando difícil os ajustes finais na prestação de contas.

Trata-se de uma norma moralizadora, que permitirá um mínimo de controle dos gastos da campanha eleitoral. Curiosamente, não houve previsão da mesma obrigatoriedade para o segundo turno das eleições.

Infelizmente, a norma veio desacompanhada de sanção pecuniária, por exemplo, que premissa o seu cumprimento. Em razão da sua ausência, o único meio de promover o seu cumprimento pelos partidos políticos é o manejo da representação do art.30-A com a finalidade de apurar condutas em desacordo com as normas da lei, “relativas à arrecadação e gastos de recursos”. A ausência de publicação dos relatórios, discriminando os valores arrecadados e os gastos realizados, implica a presunção relativa de condutas em desacordo com a lei, que poderão, em sendo demonstradas, gerar a cassação do registro de candidatura ou do diploma dos eleitos.

O único inconveniente desta norma é que ela posterga a indicação dos doadores dos recursos para a prestação de contas final, de modo que não haverá acompanhamento pela internet das empresas ou pessoas físicas que fizeram as doações. É certo que essa medida protege os doadores durante o período eleitoral, evitando que sejam acoçados pelos partidos que não receberam as suas dádivas, ou que tenham recebido em valor menor do que os concorrentes. Nada obstante, diminui sobremaneira a transparência que a norma parecia conceder aos gastos eleitorais durante o transcorrer da campanha.

“Art. 30.....”

§ 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação.

..... “ (NR)

COMENTÁRIOS

A nova redação decorre da maior importância que passou a ter o processo de julgamento das prestações de contas de campanha, que não ficará restrito a uma mera análise formal e contábil dos gastos, conciliando receita e despesa. A cognição da prestação de contas deverá ser mais profunda, razão pela qual será dada prioridade às contas dos eleitos, cuja decisão sobre elas deverá ser publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação.

Há algumas questões a serem consideradas. Com o surgimento crescente de hipóteses legais de cassação imediata de registro ou diploma de candidatos eleitos, com a sua substituição pelo segundo colocado (eleições majoritárias) ou primeiro suplente (eleições proporcionais), poderá ocorrer um tratamento diferenciado em desfavor (mais uma vez) do candidato eleito, beneficiando os seus substitutos, que poderiam em tese assumir o mandato perdido por aqueles sem que suas contas fossem anteriormente apreciadas. Assim, para que a norma não seja injusta, faz-se necessário que o substituto apenas possa ser diplomado e empossado no lugar do candidato eleito e afastado após o julgamento das suas contas pelo tribunal eleitoral responsável pela sua apreciação.

Em linguagem objetiva: o candidato, beneficiário direto da cassação provisória ou definitiva do diploma do candidato eleito, apenas poderá ser diplomado e empossado no mandato eletivo após o julgamento de suas contas, que, sendo rejeitadas, poderá ensejar a representação do art.30-A.

Essa questão, que poderia parecer óbvia e simples, suscita um outro problema: e se a análise das contas do segundo colocado ou do primeiro suplente beneficiário ocorrer posteriormente aos prazos para o ajuizamento das ações eleitorais, *quid juris?* Existe, afinal, prazo decadencial para manejo da representação do art.30-A? Parece-nos que aqui o Tribunal Superior Eleitoral mais uma vez será chamado a colmatar essa lacuna, dando uma solução para o vácuo legislativo. Sobre essas sérias questões, passo a tratar detidamente na glosa ao art.30-A.

“Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º *Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.*”

COMENTÁRIOS

O art.30-A foi, sem dúvida, a principal inovação trazida pela Lei nº 11.300/2006, equiparável à introdução do art.41-A no ordenamento jurídico brasileiro. O seu § 2º criou um novo ato jurídico ilícito (captação ou gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais) cominando-lhe a sanção de negação ou cassação do diploma do candidato eleito. A *captação ilícita de recursos para fins eleitorais* é toda aquela que esteja em desacordo com a Lei nº 9.504/97, advinda de qualquer daquelas entidades previstas no art.24 ou, ainda que de origem em si mesma não vedada, sejam recursos que não transitem pela conta obrigatória do candidato (caixa dois) e, ao mesmo tempo, sejam aplicados indevidamente na campanha eleitoral, guardada a distinção com a hipótese de abuso de poder econômico, prevista no § 3º do art.22.

Outrossim, reputam-se *gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais* aqueles realizados sem a observância das normas da Lei nº 9.504/97, como gastos para a confecção de brindes, botons, bonés, outorga de prêmios, doações para eleitores ou pessoas jurídicas (associações, por exemplo), pagamento de artistas para a realização de eventos em prol da candidatura, etc.

Para que se ingresse com a representação prevista no art.30-A não basta que se afirme a existência de possível infração às normas de arrecadação e gastos de campanha: é necessário que a petição inicial relate fatos concretos e indique provas. Indicar provas não é produzi-las desde já. Se para a comprovação dos fatos alegados há a necessidade de documentos que se encontram em poder de terceiros, basta que a petição indique quais são os documentos e em poder de quem eles se encontram, pedindo que sejam eles juntados aos autos por determinação judicial.

Relatar fatos, de outra banda, não é genericamente denunciar a ocorrência de possível ilicitude, sem descrevê-los minimamente e com segurança. Não se pode ajuizar representação, com esteio no art.30-A, alegando que o partido político arrecadou ilicitamente recursos, sem afirmar as razões mínimas de sua convicção. Aí não haveria *relato de fatos*, mas exposição de suposições genéricas. Relatar fatos é precisar acontecimentos concretos da campanha eleitoral que impliquem afronta à legislação e possam ser apurados mediante a instrução processual.

Insisto, por ser importante: a representação do art.30-A não é um pedido de investigação administrativa para que o Corregedor Eleitoral abra um inquérito para a apuração de fatos. Trata-se de ação de direito material processada, *no que couber* (prescreve a lei), pelo rito da ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Ou seja, utilizar-se-á o rito da AIJE com a exclusão dos incisos XIV e seguintes do art.22 da LC 64/90, dando à sentença que a julgar efeitos imediatos, sem que incida o art. 15 da LC 64/90 (é dizer, independentemente do trânsito em julgado da sentença de procedência).

Inegável, portanto, que a sanção de cassação do diploma dos eleitos, ou o impedimento a que seja emitido em seu favor, é espécie de inelegibilidade cominada simples, razão pela qual o art.30-A padece da mesma inconstitucionalidade do art.41-A e do art.73 da Lei nº 9.504/97. As críticas que faço ao desrespeito ao § 9º do art.14 da CF/88 estão detalhadamente expostas nas minhas *Instituições de direito eleitoral*. 6a. ed.. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp.311 ss., razão pela qual deixo aqui de tratar sobre o tema, nada obstante lembre que o Tribunal Superior Eleitoral considera constitucional a aplicação da sanção de cassação do registro ou do diploma, de vez que não seriam, para a sua jurisprudência, hipóteses de inelegibilidade.

A representação do art.30-A pode ser proposta após o pedido de registro de candidatura, relatando fatos que revelem a arrecadação ou o gasto indevido de recursos de campanha, em desrespeito à legislação eleitoral. Todavia, qual o prazo final para a sua propositura? É consabido que o julgamento das contas dos candidatos eleitos deverá ocorrer em até oito dias antes da diplomação, quando terão os interessados conhecimento dos aspectos dos gastos de campanha que poderão ensejar o ajuizamento da representação do art.30-A. Assim, seria lícito aplicar à representação do art.30-A, analogicamente (e sem criação judicial de decadência!), o prazo de 15 (quinze) dias após a diplomação para o ingresso da ação, na forma do art.14, § 10 da CF/88. Essa seria uma possibilidade hermenêutica estribada no ordenamento jurídico, observando o *princípio da limitação temporal das lides eleitorais*, evitando que o prolongamento indefinido da possibilidade de ataques judiciais aos mandatos eletivos. A estabilidade dos mandatos obtidos nas urnas ficaria salvaguardada.

Todavia, a experiência tem demonstrado que os fatos ilícitos de arrecadação e gastos de campanha são normalmente flagrados após o pleito e a diplomação, meses após o término do processo eleitoral. O escândalo investigado pela CPMI dos Correios flagrou a aplicação de recursos ilícitos em campanha eleitoral presidencial quase dois anos depois do prélio, sem que houvesse qualquer remédio jurídico próprio para atacar o diploma do candidato beneficiário. O mesmo ocorreu em conhecida e florida capital de um dos Estados da federação, em que o tesoureiro da campanha denunciou, por se sentir preterido politicamente, todo o esquema do caixa dois de campanha. Também não houve aqui conseqüências eleitorais.

A questão a saber é se o art.30-A introduziu no ordenamento jurídico eleitoral uma ação sem prazo decadencial, que poderia ser manejada a qualquer tempo após as eleições e enquanto durasse o mandato dos eleitos, atacando fatos ilícitos que apenas venham a chegar ao conhecimento público posteriormente ao período eleitoral. É uma possibilidade hermenêutica válida, porém de efeitos práticos complexos. Parece-me que o art.30-A, assim interpretado, poderia ir ao encontro da tendência da atual jurisprudência do TSE de combater com efetividade a corrupção eleitoral, com decisões que tenham executividade imediata. Porém, isso também é certo, deixaria indefinidamente em aberto o mandato do candidato eleito, que estaria sempre submetido à possibilidade de demandas judiciais, a qualquer tempo e por qualquer dos legitimados.

Penso eu, por isso mesmo, que a melhor interpretação é aquela que adota o prazo da AIME (quinze dias após a diplomação) para todas as representações eleitorais, exceção feita à AIJE por abuso de poder econômico ou político, que continuaria tendo como *dies ad quem* a diplomação dos eleitos. Aos ilícitos descobertos posteriormente, ficariam eles submetidos a sanções políticas, como o *impeachment* ou a cassação por quebra de decoro parlamentar, em sendo o caso.

Vejamos, entretanto, como a jurisprudência do TSE se comportará sobre o tema.

Uma última questão importante: se o candidato eleito tiver o seu diploma cassado em razão da representação do art.30-A, qual será a conseqüência jurídica para o segundo colocado nas eleições majoritárias? Penso que se deva aplicar ao art.30-A a mesma jurisprudência formada para o art.41-A: havendo nulidade de mais de 50% dos votos válidos, novas eleições; em caso contrário, assumiria o segundo colocado.

Nada obstante, poderia o TSE também se inclinar por aplicar ao art.30-A a jurisprudência que passou a ser adotada para a AIME: compreender que a cassação do diploma não implica a nulidade dos votos dados ao candidato eleito, razão pela qual não haveria necessidade de novas eleições, sempre assumindo o segundo colocado. Afinal,

como já venho salientando nos meus escritos e em minhas palestras ministradas em todo o País, com o “ocaso da inelegibilidade” a jurisprudência eleitoral operou uma verdadeira desconstrução do ordenamento jurídico eleitoral brasileiro, tomando opções hermenêuticas sem um compromisso prévio com o direito positivo predisposto. Assim, bastaria ao TSE afirmar que a cassação do diploma em razão do art.30-A não gera inelegibilidade nem a nulidade dos votos e, sem mais outras ponderações, sustentar que o segundo colocado no pleito assume o mandato.

Mais uma vez, não há solução a priori. Teremos que aguardar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral a partir dos casos concretos que lhe sejam submetidos. O Direito Eleitoral está se transformando, de forma acentuada e preocupante, no direito do caso, sem qualquer sistematicidade ou meio prévio de controle pela comunidade aberta dos intérpretes.

“Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.”

COMENTÁRIOS

O art.35-A não se aplicará às eleições de 2006, por deliberação do TSE. Embora não poucos sustentem a sua inconstitucionalidade, penso eu que a norma por ele veiculada é constitucional. Compete ao legislador definir o marco temporal além do qual não convém a divulgação de pesquisas de intenção de votos, que muitas vezes têm a finalidade de influenciar a vontade dos eleitores ainda indecisos. Pesquisa de intenção de votos é uma aferição condicionada pela metodologia, que varia de instituto para instituto, nem sempre representando com rigor a realidade do momento eleitoral sob sua análise. Da mesma maneira que o legislador pode fixar o prazo de 48 horas antes do pleito como último dia para a divulgação de pesquisas eleitorais, poderia fixar outro prazo, mais compatível com a realidade política atual, evitando formas subliminares e pretensamente neutras de formar a convicção dos votantes.

“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados.

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no caput deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

..... “(NR)

COMENTÁRIOS

A nova redação dada ao art.37 da Lei nº 9.504/97 amplia as limitações a realização de propaganda eleitoral em locais públicos, sobretudo proibindo a sujeira visual a que estávamos habituados em período eleitoral. Ficou vedada em bens públicos ou de uso comum a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados.

A desobediência à proibição não enseja imediatamente a aplicação de multa. Deve o juiz eleitoral responsável pela propaganda determinar a intimação do responsável (no caso, o beneficiário da propaganda ilícita) para restaurar o bem pichado ou utilizado para a propaganda vedada. Comina-se a sanção de multa de R\$ 2000,00 a R\$ 8.000,00 apenas em caso de descumprimento da ordem para restaurar o bem, no prazo assinado pelo juiz eleitoral. Não é a propaganda vedada que desafia de logo a aplicação da multa, mas sim a contumácia do responsável em cumprir a determinação de restaurar o bem ao estado anterior, no prazo assinado pelo juiz eleitoral em sua ordem, no exercício do seu poder de polícia.

“Art. 39.....

.....
 § 4º A realização de comícios e a utilização de aparelhagem de sonorização fixa são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas.

§ 5º.....

.....
 II - a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna;

III - a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos, mediante publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário.

§ 6º É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.

§ 7º É proibida a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral.

§ 8º É vedada a propaganda eleitoral mediante **outdoors**, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, coligações e candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de 5.000 (cinco mil) a 15.000 (quinze mil) UFIRs.” (NR)

COMENTÁRIOS

Além da realização de comícios das 20h às 24h, o § 4º do art.39 passou a permitir também a utilização de aparelhagem de sonorização fixa nesse mesmo horário.

No dia da eleição, constitui crime a propaganda de boca de urna e arregimentação de eleitor por cabos eleitorais, que vem sendo uma prática muito comum. Qualquer abordagem de eleitor por cabos eleitorais uniformizados ou não é crime e deve ser coibido pela Justiça Eleitoral.

Passou a ser também crime eleitoral, no dia da eleição, a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos, mediante publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário. A proibição é amplíssima, porque o dístico em vestuário pode ser feito por meio de broches, pintura ou adesivos. Assim, em uma interpretação literal, toda e qualquer forma de propaganda eleitoral estaria vedada no dia da eleição, não podendo o eleitor manifestar democraticamente o candidato da sua opção. Uma forma de burlar a legislação seria a adoção de uma cor específica para identificar determinada candidatura. Imagine que um certo candidato adotasse a cor verde

como sendo uma forma de identificá-lo. Se os eleitores saem às ruas, no dia da eleição, vestidos de camisas verdes, essa conduta constitui crime eleitoral? Depende. Se houver aglomeração de pessoas vestidas de verde, trata-se sim de uma forma de burlar a lei fazendo campanha eleitoral. É crime e deve ser coibido e punido.

O § 6º do art.39 passa a vedar na campanha eleitoral – ou seja, não apenas no dia da eleição – a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor. Houve quem imaginasse que não haveria sanção contra o descumprimento dessa norma: há, todavia. Se houver distribuição de qualquer desses bens, incide o art.30-A, constituindo-se em gastos ilícitos de campanha, possibilitando a cassação do diploma do candidato beneficiário.

A vedação é para os comitês de campanha, candidatos ou qualquer pessoa com a sua autorização. A proibição não é apenas de brindes com o nome ou o número do candidato, mas de qualquer bem que o identifique, como a adoção de uma determinada cor de campanha, por exemplo. Canetas da cor vermelha, ou cinza, ou verde podem identificar uma determinada candidatura, infringindo o § 6º deste artigo.

Também restaram vedadas as realizações de *showmícios* ou eventos assemelhados, bem como atos de campanha com a participação de artistas, remunerados ou não. A norma do §7º é saneadora, acabando com os mega-eventos que se tornaram os comícios eleitorais, em que não mais se discutiam propostas, mas se faziam verdadeiros espetáculos para conquistar almas e corações. E os artistas, muito bem remunerados, pediam votos para os seus contratantes, influenciando a vontade dos seus fãs, muitas vezes pessoas de baixa-renda, sem discernimento entre o seu gosto pelo artista e o seu compromisso cívico com a democracia. Se os comícios ficarão menos atrativos, de um lado, de outro ganhou-se em mais simplicidade, devendo o candidato conquistar o eleitor com o poder do seu convencimento pessoal.

Também restou vedada a propaganda eleitoral mediante *outdoors*, ou seja, cartazes explorados comercialmente por empresas de propaganda, independentemente de seu tamanho. Podem ser afixados, em propriedades privadas, pequenos cartazes com a propaganda eleitoral do candidato, em tamanho máximo a ser definido pelo TSE em suas resoluções. A infração à norma enseja severas sanções pecuniárias. Aqui, o candidato ou partido político é obrigado a retirar a propaganda e cumulativamente ainda recebe a aplicação de multa.

“Art. 40-A. (VETADO)”

“Art. 43. É permitida, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, de propaganda eleitoral, no espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido ou coligação, de um oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tablóide.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou equivalente ao da divulgação da propaganda paga, se este for maior.” (NR)

COMENTÁRIOS

A divulgação paga, na imprensa escrita, de propaganda eleitoral, no espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido ou coligação, de um oitavo de página de jornal

padrão e um quarto de página de revista ou tablóide, que antes era permitida até no dia da eleição, ficou limitada a sua antevéspera. O descumprimento da norma gera sanções pecuniárias para os beneficiários.

“Art. 45.....

§ 1º A partir do resultado da convenção, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por candidato escolhido em convenção.

..... “(NR)

COMENTÁRIOS

Uma das boas inovações da legislação eleitoral foi a norma veiculada pelo § 3º do art.45 da Lei nº 9.504/97: a proibição, a partir do resultado da convenção, para as emissoras de transmissão de programas apresentados ou comentados por candidatos escolhidos em convenção. Os profissionais de veículos de comunicação social (rádio ou televisão), com contato constante com o público, às vezes à frente de programas de forte apelo popular (como aqueles do mundo cão, de natureza policial), levavam uma grande vantagem sobre os demais candidatos, porque podiam ficar com grande exposição ao menos três meses antes da eleição, mesmo já indicados como candidatos a mandatos eletivos. Com essa norma, ao menos reduz-se a exposição midiática desses candidatos, igualando-os aos demais concorrentes. O descumprimento dessa norma pode ensejar a ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC).

“Art. 47.....

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.

..... “(NR)

COMENTÁRIOS

Outra norma moralizadora, que privilegia o princípio da fidelidade partidária. Eram comuns as trocas de partidos políticos pelos candidatos eleitos logo após a eleição, cooptados por partidos maiores para aumentar a sua bancada e ganhar com isso mais tempo de televisão e maior densidade na Casa Legislativa para as eleições das respectivas Mesas Diretores. Agora, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição, desestimulando as nebulosas negociações de trocas de partidos políticos. Todavia, o TSE entendeu que seria uma norma aplicável apenas para as próximas eleições. Em 2006, a festa prosseguirá normalmente ao final do prélio.

“Art. 54. (VETADO)”

“Art. 73.....

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.” (NR)

COMENTÁRIOS

A norma permite que a Administração Pública continue a executar programas sociais de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, desde que autorizados por lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Com isso, fica vedada a distribuição desses benefícios se a lei criadora do programa governamental for editada no ano da eleição. Pode também a Administração Pública distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios em caso de calamidade pública ou estado de emergência, assim declarados em lei.

Em qualquer dessas hipóteses deverá o Ministério Público promover o acompanhamento da sua execução financeira. Deve-se ler a expressão “poderá” como deverá, como poder-dever de fiscalização do Ministério Público, para que os programas governamentais de auxílio à pobreza não sejam utilizados em prol de candidaturas, desequilibrando a disputa eleitoral.

“Art. 90-A. (VETADO)”

“Art. 94-A. Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos Tribunais Eleitorais:

I - fornecer informações na área de sua competência;

II - ceder funcionários no período de 3 (três) meses antes a 3 (três) meses depois de cada eleição.”

COMENTÁRIOS

A norma visa a aparelhar a Justiça Eleitoral, que poderá se utilizar de funcionários públicos federais, estaduais ou municipais por um período de três meses antes e três meses depois da eleição. Ademais, poderá solicitar informações aos órgãos públicos, inclusive da Receita Federal, para análise da prestação de contas dos candidatos.

Evidentemente que não pode haver quebra de sigilo bancário ou fiscal dos candidatos, em suas contas pessoais, salvo em processo judicial em que se faça necessário para a instrução. Nada obstante, a conta bancária dos candidatos, aberta especificamente para os gastos eleitorais, não estão protegidas pelo sigilo bancário, podendo a Justiça Eleitoral solicitar informações que julgar convenientes.

“Art. 94-B. (VETADO)”

Art. 2º O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções objetivando a aplicação desta Lei às eleições a serem realizadas no ano de 2006.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se os incisos XI e XIII do art. 26 e o art. 42 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Brasília, 10 de maio de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULADA SILVA
Márcio Thomaz Bastos

SOBRE O AUTOR

Adriano Soares da Costa também escreveu o livro “Instituições de Direito Eleitoral” (Editora Del Rey), dentre várias outras obras sobre Direito Eleitoral.

SOBRE O TEXTO

Separata de atualização do livro: “Instituições de Direito Eleitoral”, 6ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Publicação autorizada para o site Jus Navigandi. Texto inserido no Jus Navigandi nº1107 (13.7.2006) Elaborado em 07.2006.

INFORMAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

Conforme a NBR 6023:2000 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma: COSTA, Adriano Soares da. Comentários à Lei nº 11.300/2006 . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1107, 13 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8641>>. Acesso em: 13 jul. 2006.